

# **O RESPEITO À DIVERSIDADE INSTITUCIONAL, O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES) E SUA RELEVÂNCIA PARA A OBTENÇÃO DE UM PADRÃO DE QUALIDADE DOS CURSOS JURÍDICOS<sup>1</sup>**

THE RESPECT TO INSTITUTIONAL DIVERSITY, THE NATIONAL SYSTEM OF EVALUATION OF UNDERGRADUATE (SINAES) AND ITS IMPORTANCE FOR THE ACHIEVEMENT OF QUALITY PATTERNS IN LAW SCHOOLS

*Antonio Carlos Morato\**

## **Resumo:**

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi implantado pela Lei n. 10.861/04 e teve como escopo estabelecer parâmetros que contemplassem a diversidade da educação superior no Brasil, sendo importante observar que os cursos jurídicos poderão contar, diante de sua expansão pelas mais diversas regiões do País, com uma referência para seu aprimoramento, sem olvidar das características da região na qual foi instalado.

Palavras-chaves: Lei n. 10.861/04. Educação superior. Cursos jurídicos.

## **Abstract:**

The National System of Evaluation of Undergraduate (“Sinaes”) was created the Law 10.861/04 in order to establish parameters which take into consideration diversity of undergraduate studies in Brazil. It is important to note that Sinaes, due to the

---

<sup>1</sup> Este artigo foi um dos trabalhos desenvolvidos para a Comissão de Valorização do Ensino Jurídico do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP), presidida pela Dra. Ivette Senise Ferreira, Professora Titular de Direito Penal da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e ex-Diretora da mesma Instituição. Posteriormente, houve a apresentação dos trabalhos dos membros da comissão na 3ª Reunião da Comissão de Valorização de Ensino Jurídico do IASP, realizada concomitantemente ao II Encontro de Presidentes dos Institutos dos Advogados, que ocorreu na cidade de São Paulo, na Sala da Congregação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) no dia 9 de novembro de 2007. Nossa modesta colaboração foi assim descrita na ata da reunião mencionada: “O tema seguinte foi abordado pelo I. Dr. Antonio Carlos Morato que discorreu sobre “O Respeito à Diversidade Institucional, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e sua relevância para a obtenção de um padrão de qualidade dos cursos jurídicos. Sua proposta foi a de que: ‘Os instrumentos previstos pelo Sinaes, tais como o Enade, podem e devem ser utilizados para uma ampla aferição das condições dos cursos, até porque o Sinaes foi além da visão de que só o aluno era avaliado (de certo modo transmitida pela imprensa, pois mesmo o antigo Exame Nacional de Cursos também admitia outros meios de avaliação, ainda que forma limitada em comparação com o método de avaliação instituído pelo Sinaes) e não excluem a utilização de outros meios, como os resultados nos Exames da Ordem e também em Concursos Públicos, não sendo justificável alegar que, face ao reconhecimento da diversidade do sistema e ao caráter amplo da formação jurídica tais critérios não deveriam ser utilizados’. A justificativa apresentada é decorrente de um momento ‘[...] dos mais oportunos para a conjugação de esforços entre o INEP/MEC e a OAB, no qual divergências pontuais podem e devem ser afastadas em prol do escopo comum da obtenção da qualidade de ensino. (extraído do artigo do proponente)’. Após debates e esclarecimentos prestados pelo I. proponente, a proposta foi Aprovada nos seguintes termos ‘Os instrumentos previstos pelo Sinaes, tais como o Enade, podem e devem ser utilizados para uma ampla aferição das condições dos cursos’”.

\* Professor Doutor do Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

expansion of law schools in diverse regions of the country, give to undergraduate law courses an important reference to their evolution, with no disregard to the characters of the region in which a law school was installed.

Keywords: Law n. 10.861/04. Undergraduate. Law schools.

## 1. O Sinaes e o princípio do respeito à diversidade do sistema

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) foi instituído pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004, sendo seu escopo fundamental o de possibilitar um aperfeiçoamento do antigo Exame Nacional de Cursos (ENC), que ficou mais conhecido como “Provão” e que foi aplicado de 1996 a 2003.

O Sinaes, ressaltamos desde logo, versa a respeito da chamada avaliação institucional, não tendo como objetivo direto a avaliação de cursos, mas é evidente sua conexão com os diversos cursos oferecidos em cada instituição de ensino superior, pois uma instituição com sérias deficiências estruturais não poderá oferecer cursos de qualidade.

A maior crítica ao antigo sistema, que havia sido criado pela Lei n. 9.131/1995<sup>2</sup> residia no fato de que a avaliação era excessivamente centrada no aluno e descuidava de outros aspectos importantes nas instituições de ensino superior.

Apesar de tal crítica, o texto legal (art. 3º, *caput* da Lei n. 9.131/95) admitia a necessidade de realizar uma análise conjunta do ensino, da pesquisa e das atividades de extensão nas instituições de ensino.

O dado positivo, no Exame Nacional de Cursos (ENC) é que sua criação contribuiu para a chamada “cultura da avaliação”, verdadeiramente imprescindível, ainda que possamos discutir seu aperfeiçoamento, vez que o ato de avaliar é inerente ao próprio processo educacional, sendo apenas o *como* avaliar passível de debate.

Com absoluta pertinência, assinalou Ilza Martins Sant’Anna que a avaliação “*é o termômetro que permite confirmar o estado em que se encontram os elementos envolvidos no contexto*”, com “*um papel altamente significativo na educação, tanto que nos arriscamos a dizer que a avaliação é alma do processo educacional*”.<sup>3</sup>

Todavia, a ênfase desse momento inicial foi a avaliação do corpo discente, limitando o processo de avaliação, sendo possível ainda verificar que, além de tal limitação,

<sup>2</sup> Tal lei estabelecia em seu art. 3º que seriam realizadas “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de nível superior” por meio de “procedimentos e critérios abrangentes dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência em atividades de ensino, pesquisa e extensão”.

<sup>3</sup> Cf. SANT’ANNA, Ilza Martins. *Por que Avaliar? Como Avaliar?: critérios e instrumentos*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 7

o Exame Nacional de Cursos não contemplava a *diversidade do sistema*,<sup>4</sup> dado que boas instituições de ensino, que atuavam como faculdades isoladas ou faculdades integradas eram relegadas a um segundo plano e comparadas com renomadas universidades dos grandes centros urbanos, ainda que legalmente não tivessem o dever de apresentar pesquisa (embora, pessoalmente, consideremos, fundados na lição de Paulo Freire, que a pesquisa seja indissociável da própria função docente, como veremos oportunamente, ainda que aqui tratemos da pesquisa institucionalizada).

Diante de tais circunstâncias, o Sinaes surgiu como um meio de reconhecer que seria realmente impraticável pretender que a mesma estrutura e corpo docente presentes em uma grande universidade (em São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife ou Porto Alegre) pudesse existir em uma instituição de parques recursos – ainda que de inequívoca seriedade – situada em uma distante cidade do interior de nosso País.

É fato que – dificilmente – um docente titulado e bem posicionado em uma instituição com sede em um grande centro urbano optaria pelo deslocamento para um local que não oferecesse a mesma estrutura hospitalar, de lazer e de serviços de uma forma geral, ainda que a remuneração oferecida fosse maior (o que – é conveniente salientar – não ocorria e não ocorre).<sup>5</sup>

Ainda que no contexto mencionado, diante da inegável existência da diversidade regional (e, por via de consequência, da diversidade institucional<sup>6</sup>), tal circunstância não poderá ser utilizada para legitimar um curso de qualidade discutível, compelindo o avaliador a um subjetivismo extremado que beneficie a instituição que não pretenda atender a padrões mínimos de qualidade nos cursos que oferece.

Assim, o critério da diversidade deve ser utilizado – com prudência e em caráter excepcional – para justificar a impossibilidade de atender a padrões por vezes inalcançáveis fora dos grandes centros urbanos, mas tal critério não exime as instituições de uma busca constante pelo aprimoramento dentro de sua respectiva realidade.

<sup>4</sup> Há um dado positivo no reconhecimento da diversidade, pois não podemos atuar sob um único paradigma, como assinalou, ainda que no contexto de uma crítica a um único método de ensino, considerando que “o ensino jurídico não estaria mais caracterizado por um único paradigma, mas seria o resultado de uma constante conversação”, já que “a realidade do ensino do Direito brasileiro se apresenta como uma só, em virtude da força e domínio do dogmatismo, o que gera um ensino praticamente desconectado da realidade social, sem considerações valorativas” (Cf. KIPPER, Aline. *O discurso jurídico na sala de aula*: convencimento de um único paradigma. Ensino Jurídico Para Que(m)? Florianópolis: Boiteux, 2000. p. 70)

<sup>5</sup> Do período em que trabalhamos na Avaliação Institucional, como parte do corpo de avaliadores do INEP/MEC, verificamos a dificuldade que têm as Instituições de Ensino situadas no interior em atrair professores dos grandes centros urbanos, sem esquecer que as instituições particulares não têm condições de cobrar mensalidades no mesmo valor das instituições de tais centros, em razão do próprio poder aquisitivo – em geral muito baixo – dos habitantes das regiões onde foram instaladas essas novas instituições, que visam atender somente um público local.

<sup>6</sup> Lembrando que a diversidade institucional também pode ocorrer em um mesmo município, mas a menção é necessária, pois a diversidade institucional é agudizada em razão das diferenças regionais.

Desenvolveremos oportunamente tal questão, frisando que – em nenhum momento – o fato de contemplar a diversidade regional e a heterogeneidade do sistema afasta o Sinaes da visão de que o Ministério da Educação terá maior transparência e diálogo com as instituições, mas que também conta com meios para atuar com firmeza, a fim de coibir as instituições que não cumprirem as exigências de um padrão mínimo de qualidade.

Como é possível depreender das observações constantes de publicação oriunda do próprio Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação:

A diversificação institucional, bem como a crise de identidade da educação superior, por uma parte explicam-se pela necessidade de criar instituições com diferentes formas e concepções e, por outro lado, pela dificuldade de atender satisfatoriamente a todas essas exigências e aos múltiplos desafios gestados neste período histórico. A regulação da educação e a avaliação educativa devem ter em conta que a uma instituição em particular é praticamente impossível oferecer respostas qualificadas a todas essas demandas, mas é importante que o conjunto das instituições, solidariamente, seja capaz de atender, ao menos, às demandas prioritárias para amplos e diferentes setores da sociedade. A avaliação da educação superior deve ter uma concepção tal que atenda ao critério da diversidade institucional; deve contribuir para a construção de uma política e de uma ética de educação superior em que sejam respeitados o pluralismo, a alteridade, as diferenças institucionais, mas também o espírito de solidariedade e de cooperação”, frisando que “o respeito à identidade não significa isolamento institucional, e sim condição para a solidariedade interinstitucional.<sup>7</sup>

Em nosso sentir, julgamos bastante razoável interpretar – sob o enfoque das faculdades de Direito – a diversidade regional como um ponto de apoio para novas experiências, na qual a integração com a comunidade – por meio das atividades de extensão – apresenta grande relevância.

Acrescentamos que, em muitos municípios, a instituição de ensino superior pode exercer uma importante função social, até mesmo com a criação de creches e atividades para a terceira idade,<sup>8</sup> ainda que também reconheçamos que isso se deva muito

<sup>7</sup> Sinaes – *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*: da concepção à regulamentação. 3. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. p. 92

<sup>8</sup> Tivemos uma experiência concreta em tal sentido, quando avaliamos uma instituição particular situada em uma pequena cidade do Nordeste, em que essa instituição oferecia à população creche e alfabetização, suprimindo a lacuna do Poder Público, vez que este é quem deveria oferecer aos munícipes tais serviços, que inexistiam no município por questões que fugiriam por completo ao objetivo deste trabalho.

mais às distorções no pacto federativo e decorra de uma visão igualmente distorcida das funções da Administração Pública em cada município do que exclusivamente ao mérito de tais instituições.

Mas não olvidamos que isso também ocorra, por exemplo, *em relação à Assistência Jurídica oferecida pelos escritórios-modelo de cada Faculdade*, vez que, em última análise, também poderíamos constatar aqui idêntica crise das funções estatais – em cidades com número insuficiente de defensores públicos e advogados credenciados por meio de convênios – em sentido amplo.

Entretanto, ainda que consideremos legítima e socialmente desejável a manutenção de assistência jurídica para a população carente, na avaliação da instituição será importante verificar até que ponto o escritório-modelo atua como um centro de aprendizagem efetiva ou como mero simulacro de atendimento à população carente no período de reconhecimento do curso.

Além disso, se os advogados responsáveis pela orientação do escritório-modelo não estiverem muito conscientes de seu duplo papel (como advogados e orientadores) a assistência jurídica poderá produzir efeito oposto ao desejado. Portanto, nas atividades de extensão, é imperativa – da mesma maneira – a atuação da Ordem dos Advogados do Brasil.

Ainda quanto à possível conexão entre o princípio do respeito à diversidade do sistema e das características regionais e o ensino jurídico, também lembramos que a OAB já sugeriu - quanto ao currículo – ainda em 1992 – que

a concentração de estudos em setores especializados, durante a graduação, pode ser adotada para atender peculiaridades de regiões geoeducacionais, sem prejuízo de sólida formação geral”, sendo “preferível que as especializações sejam intensificadas em cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Entre as diretrizes da Comissão de Ciência e Ensino Jurídico instituída em 1991 pelo Conselho Federal da OAB<sup>9</sup> constava, no que tange à questão curricular, que “*o currículo deve contar com o menor número de disciplinas, com o máximo de*

<sup>9</sup> Marcelo Lavenère Machado, então Presidente do Conselho Federal da OAB, instituiu no ano de 1991, “a Comissão de Ciência e Ensino Jurídico, composta por Álvaro Villaça de Azevedo, Edmundo Lima de Arruda Júnior, José Geraldo de Souza Júnior, Paulo Luiz Netto Lobo, Roberto Armando Ramos de Aguiar e Sérgio Ferraz. Essa comissão, mantida pelos presidentes que o sucederam, com alterações em sua composição nominal, tinha como função inicial levantar dados e análises e fazer um diagnóstico da situação do Ensino do Direito e do mercado de trabalho para advogados, para com base neles efetivar uma proposta concreta de correção das distorções encontradas. O diagnóstico e a proposta elaborados pela comissão foram apresentados durante a XIV Conferência Nacional da OAB, realizada em Vitória em setembro de 1992 e podem ser encontrados no livro editado pelo Conselho Federal da Ordem, intitulado *OAB Ensino Jurídico – diagnóstico, perspectivas e propostas*” (Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Ensino do Direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino*. Florianópolis: Boiteux, 2002. p. 33)

*carga horária possível, oportunizando maior contato professor/aluno. É recomendável uma maior concentração em disciplinas básicas ou nucleares, integrando, sempre que possível, as novas demandas de conhecimento científico, nos conteúdos programáticos dessas disciplinas, evitando a pulverização do ensino-aprendizagem”.*

Essa visão já demonstrava o acerto do posicionamento que defende que, mais importante do que a inserção de novas disciplinas é a obtenção de uma visão integrada do fenômeno jurídico.<sup>10</sup>

Formas de transmissão da matéria ensinada, como no último exemplo, independem de questões regionais e corroboram a visão presente no Sinaes (e já mencionada), no sentido que “*o respeito à identidade não significa isolamento institucional, e sim condição para a solidariedade interinstitucional*”,<sup>11</sup> sendo possível acrescentar que a Ordem dos Advogados do Brasil também deve contribuir para o aprimoramento das instituições de ensino, ainda que – legalmente – já tenha sido construído um sistema que permite à Ordem uma participação mais efetiva, ainda que um pouco distante do que seria o ideal.

Nesse sentido, a Portaria n. 147, de 2 de fevereiro de 2007, que versou sobre a complementação da instrução dos pedidos de autorização de cursos de graduação em Direito e Medicina, estabeleceu em seu art. 3º, I que “*Os pedidos de autorização de cursos de graduação em Direito que careçam de parecer favorável da Ordem dos Advogados do Brasil deverão ser instruídos com elementos específicos de avaliação, nos termos do art. 29 da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, indicados em diligência da SESu, com base no art. 31, § 1º, do Decreto n. 5.773, de 2006, que possam subsidiar a decisão administrativa em relação aos seguintes aspectos: (...) I — a demonstração da relevância social, com base na demanda social e sua relação com a ampliação do acesso à educação superior; observados parâmetros de qualidade; - diversidade do sistema Sinaes*”.<sup>12</sup>

Logo, o reconhecimento da diversidade do sistema não exclui a relevância social e a preocupação com o acesso à educação superior, integrando o próprio conceito e

<sup>10</sup> Para exemplificar, ressaltamos que é verdadeiramente “surreal” ministrar a disciplina de Direito Civil e estudar a classificação dos bens, citando a água como um “*bem inesgotável*”, como ainda é possível encontrar em alguns superados manuais de Direito Civil e olvidar da grave crise ambiental que enfrentamos. Sob tal enfoque, ainda que fosse possível a inserção da disciplina de Direito Ambiental na grade de determinada instituição, a interdisciplinaridade (tanto interna quanto externa) é imprescindível, sob pena de formarmos um operador do Direito completamente alheio ao mundo e às circunstâncias históricas em que vive.

<sup>11</sup> Sinaes – *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*: da concepção à regulamentação. 3. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. p. 92

<sup>12</sup> A Portaria determina ainda, no art. 3º, II que será também analisada a “*indicação da existência de um núcleo docente estruturante, responsável pela formulação do projeto pedagógico do curso, sua implementação e desenvolvimento, composto por professores: a) com titulação em nível de pós-graduação stricto sensu; b) contratados em regime de trabalho que assegure preferencialmente dedicação plena ao curso; e c) com experiência docente na instituição e em outras instituições*”.

constituindo um dos pontos centrais que deverão ser levados em conta no parecer elaborado pela Ordem dos Advogados do Brasil no que tange aos pedidos de autorização de abertura de cursos jurídicos.

## 2. Educação Jurídica – pela busca de um conceito integral

A educação pode ser visualizada quer como processo quer como resultado, relacionando-se tanto a aspectos sociais quanto individuais, o enfoque de nosso texto – no que tange à avaliação – visa a discutir a educação sob o ponto de vista de seus resultados,<sup>13</sup> ainda que difícil dissociar o processo educacional do resultado educacional no contexto do Sinaes que, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases adota o termo “educação” no lugar de “ensino”.

No texto, utilizamos os vocábulo “ensino” e “educação” muitas vezes como sinônimos, até porque consagrados nos textos daqueles que se dedicam ao estudo do Direito Educacional.

Entretanto, como apontou Vicente Martins *“educação e ensino não são palavras sinônimas, mas uma não exclui a outra”*, pois *“a educação é um processo de socialização e aprendizagem encaminhada ao desenvolvimento intelectual e ética de uma pessoa”* e *“quando esse processo de socialização e aprendizagem se dá nas escolas, dizemos que há ensino. O ensino, portanto, é tarefa preponderante das instituições de ensino, que trabalharão, no processo de formação escolar, com alunos, professores, conhecimentos e métodos. A Lei Federal n. 9.394, mais conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), disciplina os conceitos educação e ensino. A terminologia foi alterada em se tratando dos níveis de ensino. Fala-se em educação infantil e em educação*

<sup>13</sup> “a palavra educação é empregada em dois sentidos. Quando dizemos ‘a educação desta criança não está sendo bem orientada’, ou quando afirmamos que ‘a educação é um dos problemas fundamentais do Brasil, referimô-nos certamente a um processo, a algo que está ocorrendo, a algo que está se processando através do tempo. Quando, ao contrário, alguém se queixa de que sua ‘educação foi falha, porque pouco voltada para os aspectos práticos da vida, ou quando se criticava a educação secundária brasileira porque era mais informativa do que formativa, como consequência da sobrecarga curricular e da extensão e minúcia de seus programas oficiais, certamente estavam-se considerando os resultados de dois diferentes processos educativos. Propositamente demos duplo exemplo do emprego da palavra educação, quer como processo quer como resultado. Esta duplicação visa a salientar que, nas duas hipóteses, a educação se relaciona com aspectos sociais e individuais. O processo educativo realiza-se na sociedade, pela sociedade e para a sociedade. Não há grupo humano, por mais rudimentar que seja sua cultura, que não empreenda esforços, de um ou de outro tipo, para educar suas crianças e seus jovens (...) Todo processo leva a algum resultado. Um processo jurídico leva à vitória ou à derrota nos tribunais. O processo inflacionário gera a inflação e todos os seus males e assim por diante. Logo, o processo educativo (que se chama comumente de educação), leva a um resultado que, como sabemos, também se denomina educação” (Cf. CARVALHO, Irene Mello. *O processo didático*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987. p. 2-4)



*superior, mas em ensino fundamental e ensino médio com finalidades bem específicas para cada um dos níveis”.*<sup>14</sup>

Uma análise interdisciplinar será sempre necessária, quando discutirmos a Educação Jurídica, pois tal análise constitui, como demonstra Ivani Fazenda,

uma exigência natural e interna das ciências, no sentido de uma melhor compreensão da realidade que elas nos fazem conhecer”, considerando que “reivindicar para qualquer ciência a primazia no trato dos problemas educacionais é uma atitude ingênua e pré-crítica, dado o grau de complexidade da realidade educacional, que não comporta abordagens isoladas.<sup>15</sup>

Não há como recorrer apenas a pedagogos para a elaboração de uma avaliação institucional, assim como não é possível acreditar apenas na letra fria da lei como solução imediata de todos os problemas do ensino jurídico.

Para Eliane Botelho Junqueira, em introdução elaborada ainda em dezembro de 1998 há a *“tendência bastante comum de colocarmos o direito (e a lei) no centro de todos os processos sociais”*, pois *“tudo para nós deve ser adjetivado de jurídico”* e *“até o ensino do direito, para nós, é um ensino jurídico”*, eis que *“nossos colegas das ciências sociais, mais modestos, não falam de um ensino sociológico. Nem os matemáticos de um ensino biológico”* e *“para nós, é ensino jurídico, termo que só revela a onipotência do Direito”*, concluindo que *“dentro dessa onipotência, se há uma crise no ensino, a solução é óbvia”*, já tudo *“depende de uma nova portaria. De aplicação de sanções, representadas pelos conceitos D e E no Exame Nacional de Cursos ou CR (condições regulares) e CI (condições insuficientes) na Avaliação das Condições de Oferta. Sanções que devem ser publicizadas, com a ajuda dos meios de comunicação”*.

Uma constatação importante da autora citada é a de que *“para a maioria dos estudantes, estes conceitos fizessem alguma diferença. Poucos escolhem o curso em função da qualidade do ensino. Para quase todos, o ingresso na instituição é definido por*

<sup>14</sup> Cf. MARTINS, Vicente. *Constituição de 1988 e seu artigo 206: Ensino e Educação*. Disponível em: <<http://www.eduqnet.net/ensinoeducacao.htm>>. Acesso em 10 ago. 2007.

<sup>15</sup> A interdisciplinaridade é uma resposta *“a uma demanda da sociedade, em que o número de especialistas para resolver seus problemas de ordem social, política, econômica, etc. é ilimitado, e que estes nada mais possuem do que um conhecimento cada vez mais extenso relativo a um domínio cada vez mais restrito”*, sendo possível concluir que *“essas setorizações do conhecimento, ao invés de resolverem os problemas de nosso tempo, não levam a nada, pois como concluir a respeito de suficiências de conhecimento se a esfera de vinculação desse conhecimento é ilimitada?”* (Cf. FAZENDA, Ivani. *Interdisciplinaridade: qual o sentido?* São Paulo: Paulus, 2003. p. 42-43)



*outros fatores, como facilidade do vestibular, um critério que já vai de encontro à própria qualidade de ensino que defendemos”.*<sup>16</sup>

Além da facilidade no processo de ingresso (já que hoje o vestibular é a exceção), outros fatores podem ser mencionados, tais como as mensalidades em valor reduzido, a facilidade de locomoção (instituições próximas ao Metrô ou a grandes terminais de ônibus) e as próprias campanhas publicitárias, quase sempre sem qualquer vinculação com a realidade e passíveis de enquadramento no art. 37 da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) como publicidade enganosa, contrariando a própria avaliação de tais instituições por meio de afirmações como “*excelência em pesquisa*” ou “*qualidade e responsabilidade com o aluno*”.<sup>17</sup>

Apesar da constatação de tal insuficiência é fato que o Estado só pode atuar por meio de normas, bastando lembrar que temos as diretrizes curriculares<sup>18</sup> como parâmetro para as faculdades de Direito e com natureza normativa (pareceres do Conselho Nacional da Educação - CNE), mas o que queremos dizer é que a solução dos problemas não poderá ser resumida à aprovação de normas, sem que estas sejam efetivadas e, em tal ponto, estamos de pleno acordo com as observações de Eliane Botelho Junqueira.

Na classificação adotada para a inserção do Direito entre os cursos superiores oferecidos no país, o Direito é incluído entre os cursos de “*Ciências Sociais Aplicadas*”, mas será que o curso realmente tem atingido esse sentido de aplicabilidade, os cursos não continuariam excessivamente teóricos, tais como os cursos de Ciências Sociais oficialmente considerados como mais distantes de uma aplicação imediata?

Tal crítica é frequente, relatando a mesma Eliane Botelho Junqueira que “*no Brasil, assim como nos Países do civil law world, o ensino de direito tem se caracterizado não pelo modelo profissionalizante, a exemplo do que foi implantado nos Estados Unidos*

<sup>16</sup> “*é hora de desmistificar o curso de Direito, tanto para o aluno, apresentando-lhe a difícil realidade do mercado de trabalho que terá de enfrentar, como para nós mesmos*” e “*pela nossa resistência em perceber as possibilidades reais de nossos estudantes, tentamos recuperar para os cursos de Direito um tempo já perdido*” (Cf. JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Faculdades de Direito ou fábricas de ilusões?* Rio de Janeiro: IDES: Letra Capital, 1999. p. IX-X).

<sup>17</sup> Omitimos exemplos reais a fim de evitar maior constrangimento para as instituições que adotam tais práticas, algumas – no momento – até com inquéritos civis nas Promotorias do Consumidor.

<sup>18</sup> Horácio Wanderley Rodrigues relata que “*com a entrada em vigor da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, introduziu-se no Direito Educacional brasileiro a figura das Diretrizes Curriculares, em substituição à idéia de currículo mínimo*” (p. 22)

com a reforma Langdell<sup>19</sup> no século XIX, mas sim por se um ensino generalizante”, para concluir que o último modelo não seria o mais adequado.<sup>20</sup>

No entanto, ressaltamos aqui que teoria e prática podem ser visualizadas tanto sob o enfoque de uma aparente dicotomia como sob o enfoque da complementaridade.

Parece inegável que, como assinalou Celso Lafer em seu discurso de posse como Professor Titular da Universidade de São Paulo que “as dicotomias, porque realçam diferenças relevantes, podem ter uma função esclarecedora das coisas”<sup>21</sup>, mas simultaneamente percebemos que – em relação ao conhecimento prático e ao conhecimento teórico – não encontramos facilmente uma linha a demarcar onde terminaria um e começaria outro, notadamente na educação jurídica, inserida no campo das Ciências Sociais Aplicadas.

Como alertou Milton Santos,<sup>22</sup> não podemos ceder à tentação de uma divisão rígida, pois tal lógica seria extremamente perigosa, considerando que “sob o pretexto de que é preciso formar os estudantes para obter um lugar num mercado de trabalho afunilado, o saber prático tende a ocupar todo o espaço da escola, enquanto o saber filosófico é considerado como residual ou mesmo desnecessário”, que resultaria na “ruptura do equilíbrio, antes existente, entre uma formação para a vida plena, com a busca do saber filosófico, e uma formação para o trabalho, com a busca do saber prático”.<sup>23</sup>

Tal opção levará a Educação no Brasil, segundo a percuciente análise de Milton Santos ao risco “de ver o ensino reduzido a um simples processo de treinamento, a uma instrumentalização das pessoas, a um aprendizado que se exaure precocemente ao

<sup>19</sup> A menção é devida à reforma empreendida por Christopher Columbus Langdell, jurista norte-americano que dirigiu a *Harvard Law School* e é apontado como o responsável pela introdução do método de estudo de casos (*case method*), sendo uma de suas afirmações mais conhecidas a de que a biblioteca constitui o laboratório do profissional de Direito. O *case method* adotou, em seu formato, o chamado método socrático (que é historicamente anterior), no qual o docente conduz a aula efetuando diversas perguntas sobre um caso retirado da jurisprudência e que serve como referência para a construção do conhecimento, indo do particular para o geral. O sistema de análise de casos pelos magistrados, por óbvio, já existia no sistema da *common law*, mas a Langdell é creditado o mérito de tê-lo organizado como método de ensino.

<sup>20</sup> No entanto, apresenta a ressalva de que, mesmo em um modelo profissionalizante como o adotado pelos norte-americanos, também existe o dilema entre o prático e o teórico, pois “ao abandonar o modelo profissionalizante e reforçar a perspectiva acadêmica através de cursos ‘law and...’, que pouco ou nada têm sobre o direito, certas faculdades de Direito nos Estados Unidos, por exemplo, estão se mostrando incapazes de preparar os estudantes de Direito para as demandas do mercado de trabalho”. (Cf. JUNQUEIRA, Eliane Botelho. op. cit., p. 13)

<sup>21</sup> Cf. LAFER, Celso. Formação e visão de professor (Discurso de posse como Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 7 de agosto de 1989). *Ensaios Liberais*. São Paulo: Siciliano, 1991. p. 110

<sup>22</sup> Milton Santos, também graduado em Direito, no ano de 1948, pela Universidade Federal da Bahia foi Professor Titular da Faculdade de Geografia da Universidade de São Paulo e ganhador, em 1994, do Prêmio Vautrin Lund, que é considerado como o “prêmio Nobel” da Geografia

<sup>23</sup> Cf. SANTOS, Milton. *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002. p. 151

sabor das mudanças rápidas e brutais das formas técnicas e organizacionais do trabalho exigidas por uma implacável competitividade” por meio da difusão de propostas “que levam a uma profissionalização precoce, à fragmentação da formação e à educação oferecida segundo diferentes níveis de qualidade, situação em que a privatização do processo educativo pode constituir um modelo ideal para assegurar a anulação das conquistas sociais dos últimos séculos”, sendo que “a escola deixará de ser o lugar de formação de verdadeiros cidadãos e tornar-se-á um celeiro de deficientes cívicos”.<sup>24</sup>

Uma dicotomia menos rígida e mais fecunda é apontada por Celso Lafer, como a que existe entre o *pensar* e o *conhecer*, pois enquanto a última “*edifica o sistema de conhecimentos que, por meio da técnica, transforma as sociedades e cria o meio no qual o homem contemporâneo vive*”, o pensar “*critica e abrange o saber do conhecer, buscando o seu significado*” e, “*no campo jurídico, hoje, o conhecer requer o cuidado aprendido do que é a doutrina do direito positivo, pois este é, a partir do ângulo interno ao sistema da dogmática do direito, o como se realiza a experiência jurídica*”, ressaltando que “*para lidar, na sua inteireza, com esse sistema, é preciso também parar para pensar o seu significado, e perguntar para que serve e quais são os fins e valores que busca tutelar*”.<sup>25</sup>

Da mesma forma que não há uma divisão indiscutivelmente nítida entre teoria e prática, podemos concluir pela ociosidade da tentativa de estabelecer uma distinção rígida entre o ensino e a pesquisa nas instituições de ensino superior em geral e nas instituições voltadas à educação jurídica em particular.

Em que pese o fundamento legal encontrado na própria Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases) e na Lei n. 10.861/04 (Sinaes), concordamos com Paulo Freire, quando este afirmou que “*não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino*” e que “*fala-se hoje, com insistência, no professor pesquisador*” e “*no meu entender o que há de pesquisador no professor não é uma qualidade ou uma forma de ser ou de atuar que se acrescenta à de ensinar*”, pois é “*parte da natureza da prática docente a indagação, a busca, a pesquisa*”, sendo fundamental salientar que “*em sua formação permanente, o professor se percebe e se assume, porque professor, como pesquisador*”.<sup>26</sup>

Portanto, seja nos textos legais referentes à educação superior no Brasil, como em análise essencialmente teórica, devemos buscar conceitos integrados, ainda que, para instituições que não sejam constituídas como universidades, a pesquisa não seja obrigatória.

<sup>24</sup> Cf. SANTOS, Milton. *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002. p. 151

<sup>25</sup> Cf. LAFER, Celso. op. cit., p. 111

<sup>26</sup> Cf. FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 31. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 29

A teoria e a prática, o ensino, a pesquisa e a extensão podem receber conceituação e tratamento normativo distintos, mas cabe indagar até onde distinções tão rígidas contribuiriam para a educação como um todo e para a educação jurídica em especial, na medida em que constatamos a necessidade de que tais aspectos sejam convergentes para que alcancemos avanços significativos no que tange à qualidade de ensino.

### 3. Qualidade e quantidade de cursos jurídicos: conceitos compatíveis?

Quanto a este tópico, lembramos, com Ilza Martins Sant'Anna que *“um aspecto importante no processo avaliativo é a mensuração que envolve as dimensões quantitativa e qualitativa”*, pois *“ambas referem-se ao mesmo fenômeno a ser medido, controlado, acompanhado”*, esclarecendo que *“a quantitativa diz em graus, conceitos ou formas equivalentes a intensidade com que certos atributos, aspectos qualitativos, se manifestam no fenômeno em mensuração”* e que a *“avaliação qualitativa dá significado e esclarece a quantitativa; enquanto esta, expressa numa unidade a consistência e intensidade do fenômeno”*.<sup>27</sup>

Historicamente, a partir de 1968, houve uma pressão pela abertura de novos cursos superiores, sendo que a abertura de novos estabelecimentos privados respondeu a uma demanda social, pois *“a população que demandava a ampliação de vagas no ensino universitário era formada não-só por jovens que não tinham acesso à universidade, mas também pela população adulta que reivindicava um direito que lhes fora negado na juventude, pelo fato de ter, na maioria dos casos, ingressado muito jovem no mercado de trabalho por pressão social e familiar”*, ainda que o novo contexto não tenha significado efetivamente uma democratização com o maior número de estabelecimentos de ensino e criação de vagas, com *“salas de aula cheias, que comprometem a qualidade”* e, principalmente, a visualização do ensino unicamente como um negócio.<sup>28</sup>

Não engrossamos o coro dos que expressam seu descontentamento com a atuação das instituições de ensino particulares, nem com o fato de que temos ali uma atividade econômica, desde que – ainda que sob o enfoque exclusivo da proteção ao consumidor de serviços obtidos por meio de remuneração, com o qual não concordamos, pois a educação deve ser visualizada de forma mais ampla, consoante o disposto no art. 3º, § 2º da Lei n. 8.078/90 – tivéssemos fornecedores de serviços comprometidos com a qualidade e são muitos os exemplos de vícios de qualidade, sob a perspectiva das relações de consumo, no contrato de prestação de serviços educacionais.

<sup>27</sup> Cf. SANT'ANNA, Ilza Martins. op. cit., p. 78.

<sup>28</sup> Cf. NAVAJAS, Ana Maria. *Avaliação institucional: uma visão crítica*. São Paulo: Unimarco, 1998. 13

Com total pertinência, Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka apontou três grandes fracassos na Educação Jurídica: 1) Quantitativo, pois “o número excessivo de cursos jurídicos impede a preservação da qualidade do ensino jurídico em sua totalidade”, eis que “mais importante do que a qualidade do curso, mais importante do que a qualificação e capacitação dos professores, e acima de tudo, mais importante do que a formação jurídica digna e suficiente dos alunos, tornou-se, nessa última década, efetivamente o lucro sobre essa mina de ouro em que se tornaram, hoje, os cursos de Direito”; 2) Qualitativo, ao indagar o que obstaria “o processo de fechamento das instituições de baixa qualidade de ensino”, pois “o que se objetiva não é o investimento na formação acadêmica e universitária ou no trabalho científico, mas unicamente se objetiva a conquista de um amplo mercado consumidor de diplomas”; 3) Ausência de formação adequada no ensino fundamental e no ensino médio, com “um aluno menos preparado para o trabalho intelectual que o ensino universitário e a formação profissional exigem de uma pessoa responsável”, em decorrência da deficiente estrutura educacional brasileira e “como num círculo vicioso, o desinteresse pela atividade intelectual sentido por esse aluno vai se refletir também, e indiretamente, na qualidade dos próprios cursos”.<sup>29</sup>

Tais fracassos, cumpre frisar, são cumulativos e já anunciados, dado que, ainda em 1995, Horácio Wanderlei Rodrigues apontava que “as administrações das instituições de ensino, em especial das particulares, que em atitudes populistas e gananciosas têm criado novos cursos, ampliado o número das vagas existentes e, nos anos mais recentes, implantado as extensões de seus cursos em outras cidades e inclusive em outras regiões”, revelando “pouca preocupação com a qualidade do ensino, as necessidades do mercado de trabalho e as peculiaridades locais e regionais”.<sup>30</sup>

Logo, não implementadas as normas referentes a um sistema consistente de avaliação, passando pela autorização e reconhecimento dos cursos, continuaremos a andar em círculos, a lamentar o acúmulo de obstáculos cada vez mais difíceis de serem transpostos e os áureos tempos de prestígio social pleno das carreiras jurídicas.

4. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – necessidade de atuação conjunta à luz da Lei n. 10.861/04 (Sinaes)

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) atuam, complementarmente, com o

<sup>29</sup> Cf. HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Ensino jurídico no Brasil: Desafios para o conteúdo da formação Profissional. *Anuário ABEDI*, Florianópolis, ano 1, n. 1, p. 41-62, 2003.

<sup>30</sup> Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Novo currículo mínimo dos cursos jurídicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 30

objetivo de assegurar qualidade nas Faculdades de Direito e um ponto importante de convergência entre tais órgãos é a *crescente transparência* não só quanto aos critérios de avaliação, mas também quanto aos critérios de seleção daqueles que ali ingressam.

No caso da OAB é desnecessário recordar a exigência do Exame de Ordem e, no caso do recrutamento dos avaliadores do INEP, atualmente também indicados pelas próprias instituições de ensino superior, tanto públicas como privadas (incluindo nessa categoria tanto as particulares como as confessionais), a experiência docente como a titulação constituem provas de que existem dados objetivos e fundados, inegavelmente, no mérito, um critério que jamais poderá ser afastado se buscarmos atuar com equidade na avaliação.

No que concerne à legitimidade da OAB<sup>31</sup> no debate referente às políticas públicas na área da educação e do ensino jurídico em particular, apontou Roberto Fragale Filho que *“em um cenário em que a ampliação das matrículas constitui-se na expressão mais visível da ‘democratização do ensino superior’, ainda que não seja sinônimo de seu efetivo alcance, não há qualquer dúvida que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) pode, na medida em que for concebida não só como corporação, mas também como membro da sociedade civil, viabilizar a construção de um debate”*.<sup>32</sup>

O debate mencionado por Roberto Fragale Filho é necessário e em tudo compatível com a própria construção do Sinaes, vez que *“concebida a Educação Superior na perspectiva do direito social e dever do Estado, portanto plenamente orientada por valores públicos, a avaliação educativa deve ser conseqüentemente um processo democrático e participativo. Sendo educativos e sociais os seus objetivos, ela deve aprofundar a solidariedade inter e intrainstitucional”*.<sup>33</sup>

De forma ainda mais enfática, é possível encontrar também no texto *“Sinaes – Sistema Nacional da Educação Superior: Da concepção à regulamentação”* que *“além da idéia de integração e de articulação, é também central, no conceito deste sistema, a participação”*, vez que *“a exigência ética própria dos processos educacionais conclama a todos os agentes da comunidade de educação superior, das instâncias institucionais, governamentais e membros concernidos da sociedade, a se envolverem nas ações avaliativas, respeitados os papéis, as especificidades e as competências científicas, profissionais, formais, políticas, administrativas das distintas categorias. Nesse sentido,*

<sup>31</sup> A menção à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) deriva unicamente do fato da Ordem já contar com experiência e atribuição normativa para avaliar os cursos de Direito. Em nosso posicionamento pessoal, nada impede que a Magistratura e o Ministério Público colaborem ativamente na avaliação dos cursos jurídicos, pois o objetivo comum é alcançar um patamar mínimo de qualidade nas Faculdades de Direito brasileiras.

<sup>32</sup> Cf. FRAGALE FILHO, Roberto. OAB recomenda: como integrar as diversas dimensões da avaliação dos cursos jurídicos. *OAB Recomenda: Um Retrato dos Cursos Jurídicos*. Brasília: OAB=Conselho Federal, 2001. p. 121-122

<sup>33</sup> *Sinaes – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*: op. cit., p. 91

*a avaliação é irrecusável não só por razões técnico-administrativas e de adequação às exigências legais, mas sobretudo pelo imperativo ético da construção e consolidação das instituições e do sistema de educação superior com alto valor científico e social” (grifo nosso).*

A visão da educação superior trazida pela Lei n. 10.861/04 contribuiu também para uma maior transparência na própria escolha dos avaliadores (sejam avaliadores institucionais ou de cursos), o que nem sempre ocorreu.

Como observou Eliane Botelho Junqueira, quanto à seleção de avaliadores realizada em 2002, *“a seleção dos avaliadores que iriam participar do processo de avaliação foi especialmente polêmica, uma vez que nem os membros da Comissão de Direito do INEP nem o próprio INEP publicizaram quer os candidatos, quer os que foram selecionados”*, embora *“no final de janeiro de 2002, O INEP abriu o cadastro para inscrição, pela Internet, dos candidatos a avaliadores ad hoc”*, com 5.968 inscritos e 1.200 docentes selecionados *“para o processo de capacitação realizado em abril e maio, a partir de critérios como titulação, diversidade regional e experiência em avaliação”* para, em seguida, 720 docentes de todas as áreas participarem efetivamente do processo de avaliação, pois as reuniões tinham o duplo objetivo de capacitar e selecionar os futuros avaliadores com base no desempenho que apresentaram. Do total 147 docentes da área jurídica foram aproveitados.<sup>34</sup>

Realidade completamente diversa é a que vivenciamos atualmente, em que as instituições de ensino superior puderam, inclusive, indicar avaliadores<sup>35</sup> (que sempre

<sup>34</sup> “No Boletim Informativo n. 1, de 30 de maio de 2002 (distribuído em 17 de junho de 2002), o INEP informou que participaram 147 professores da área do Direito no processo de capacitação, que envolveu 720 candidatos a avaliadores de diferentes áreas (Direito, Administração, Engenharia Civil, Engenharia Química, Odontologia, Ciências Contábeis, Medicina Veterinária, Comunicação Social, Biologia, Fonoaudiologia, Artes Visuais, Design, Enfermagem, Farmácia e Letras)” (Cf. RODRIGUES, Horácio Wanderlei; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Ensino do direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino*. Florianópolis: Boiteux, 2002. p. 155)

<sup>35</sup> A Portaria MEC N. 1.027/2006, com o Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – BASis, tornou ainda mais aberto o sistema, como é possível verificar nos arts. 3º e 4º da Portaria mencionada: “art. 3º O BASis será composto, pela seleção de avaliadores prevista no art. 4o, a partir de: I - avaliadores indicados pelos conselhos superiores das instituições de educação superior; II - avaliadores indicados pelos colegiados responsáveis pelos cursos de graduação; III - avaliadores indicados por entidades científicas ou educacionais cadastradas no INEP; IV - avaliadores inscritos. § 1º Os conselhos superiores das instituições de educação superior poderão indicar até seis avaliadores, no caso de universidades; até quatro avaliadores, no caso de centros universitários e centros federais de educação tecnológica; e dois avaliadores, no caso de faculdades, isoladas e integradas, e de institutos superiores de educação, sendo, em qualquer caso, pelo menos a metade dos indicados externa à instituição. § 2º Os colegiados responsáveis pelos cursos de graduação poderão indicar até quatro avaliadores, sendo pelo menos a metade dos indicados externa à instituição. § 3º As entidades científicas ou educacionais cadastradas no INEP poderão indicar até cinco avaliadores. § 4º A inscrição deverá ser feita pelo próprio interessado. § 5º As indicações previstas nos incisos I, II e III serão formalizadas pelos dirigentes máximos das instituições de educação superior e das entidades científicas e educacionais cadastrado no INEP. Art. 4º Os avaliadores serão selecionados conforme os seguintes



atuam fora de seus respectivos Estados), nomeados posteriormente pelo Ministro da Educação.

A conjugação da avaliação realizada pelo INEP/MEC, a auto-avaliação das instituições<sup>36</sup> e o Exame de Ordem, sem olvidar dos concursos públicos de uma forma geral, contribuem para a concretização de uma avaliação plural e democrática.

Ainda que cientes de que o Exame de Ordem não seja – diretamente – a solução para a crise do ensino jurídico no país,<sup>37</sup> é fato inegável que tal exame constitui um meio eficiente de constatação de deficiências em cursos sem qualquer compromisso com seu corpo discente e docente e com a própria sociedade como um todo.

O curso de Direito deve ter um escopo bem mais amplo<sup>38</sup> – o de bem formar – ainda que o objetivo do aluno que ingressa seja distinto, a idéia de que o conhecimento

---

procedimentos: I - pré-seleção pelo INEP conforme o perfil acadêmico e profissional previsto no art. 5o, de forma que o BASis seja composto por avaliadores com a maior qualificação acadêmica possível; e II - seleção final pela CTAA” (grifo nosso).

<sup>36</sup> Consideramos discutível, para dizer o mínimo, o comentário efetuado no próprio site do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SIEESP), em relação ao art. 11, II da Lei n. 10.861 que determina que “*cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei, com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações solicitadas pelo INEP, obedecidas as seguintes diretrizes: (...) atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior*”, quanto à Comissão Própria de Avaliação (CPA), no sentido de que “*No caso no inciso I, a lei não dá margem à regulamentação pelo MEC ou pelo INEP, e no inciso II confirma a intervenção governamental indevida, quando fala em ‘atuação autônoma’*. Neste caso, a lei cria uma espécie de ‘órgão araponga’ de uma autarquia federal” (Cf. COLLAÇO, Flávio Roberto; NEIVA. Claudio Cordeiro. *Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004*. Disponível em: <<http://www.semesp.org.br/sinaes.php>>. Acesso em: 19 out. 2007)

<sup>37</sup> Paulo Roberto Gouvêa Medina, em artigo sobre o tema, sustentou que “*acreditar que o Exame de Ordem ou os concursos públicos possam filtrar convenientemente e em todos os casos os egressos de cursos jurídicos assim concebidos é, a meu ver, uma ilusão. Tanto o Exame de Ordem quanto os concursos não são panacéias e, no futuro, a pressão das circunstâncias acabaria por torná-los também mais flexíveis, até porque estariam eles sendo aplicados por bacharéis formados nas mesmas condições*”. É claro que o autor comentava a questão em análise bastante específica, ainda na época do Parecer 146 do CNE, publicado em 13 de maio de 2002 e que admitia a possibilidade de redução do tempo de duração do curso de Direito (Cf. MEDINA, Paulo Roberto Gouvêa. A OAB e os padrões de qualidade do ensino jurídico. *Anuário ABEDI*, Florianópolis, ano. 1, n. 1, p. 29-40, 2003.)

<sup>38</sup> Como salientou Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka, “*este objetivo de caráter pragmático – passar no Exame da Ordem e, depois, se for o caso, num concurso público para ingresso nas outras carreiras jurídicas – é, certamente, um objetivo muito importante e talvez o principal; de um modo geral, pode-se dizer que alcançá-lo é o que todo acadêmico de Direito almeja, quando se dedica por anos aos seus estudos na graduação. Mas não é o único que pode ser alcançado com a graduação em Direito e, principalmente, não deve ser o único. Se porventura considerarmos, assim de modo tão pequeno, que a formação profissional deva oportunizar – apenas e minimamente, e como os únicos objetivos dignos de todos esse esforço – o ingresso do graduado no exercício da advocacia ou lhe garantir a possibilidade de aprovação em concurso público, então poderemos ter a mais viva certeza de que já fracassamos outra vez, seja na formação dos acadêmicos, seja, já na construção dos profissionais do Direito... Dezenas de faculdades de qualidade duvidosa, espalhadas pelos maiores e mais destacados centros brasileiros de consumo, certamente estão preocupadas apenas com esse objetivo*” (Cf. HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. op. cit., p. 42-46)

jurídico trará uma visão mais ampla do mundo deve ser retomada, mas isso não significará em nenhum momento um argumento admissível para – por exemplo – propugnar pela extinção do Exame de Ordem ou, de forma discutível, sustentar que, tendo o curso de Direito objetivos mais amplos, não caberia ao INEP cruzar os dados referentes à aprovação no Exame de Ordem para detectar defeitos estruturais nos cursos de Direito.

Parece óbvio que, se os cursos não cumprem até mesmo suas tarefas mais elementares, seria utópico acreditar que alunos oriundos de Faculdades de Direito com graves problemas estruturais no que diz respeito à transmissão do próprio conhecimento dogmático possam criticar um ordenamento jurídico (e suas eventuais perversidades e distorções) que sequer conhecem.

Logo, completamente descabida a recente crítica de alguns mantenedores (e de outros com interesses alinhados) de instituições que apresentaram resultados indiscutivelmente desastrosos no Exame de Ordem, utilizados também como subsídio pelo INEP/MEC com o intuito de aferir a qualidade dos cursos – ao lado dos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) – e que resultou na ameaça (que nem poderia ser denominada dessa forma, já que o INEP/MEC cumpre um dever legal, que consta no art. 10 da Lei n. 10.861/04<sup>39</sup>) de fechamento de oitenta e nove cursos.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> “art. 10. Os resultados considerados insatisfatórios ensejarão a celebração de protocolo de compromisso, a ser firmado entre a instituição de educação superior e o Ministério da Educação, que deverá conter: I – o diagnóstico objetivo das condições da instituição; II – os encaminhamentos, processos e ações a serem adotados pela instituição de educação superior com vistas na superação das dificuldades detectadas; III – a indicação de prazos e metas para o cumprimento de ações, expressamente definidas, e a caracterização das respectivas responsabilidades dos dirigentes; IV – a criação, por parte da instituição de educação superior, de comissão de acompanhamento do protocolo de compromisso. § 1º O protocolo a que se refere o caput deste artigo será público e estará disponível a todos os interessados; § 2º O descumprimento do protocolo de compromisso, no todo ou em parte, poderá ensejar a aplicação das seguintes penalidades: I – suspensão temporária da abertura de processo seletivo de cursos de graduação; II – cassação da autorização de funcionamento da instituição de educação superior ou do reconhecimento de cursos por ela oferecidos; III – advertência, suspensão ou perda de mandato do dirigente responsável pela ação não executada, no caso de instituições públicas de ensino superior; § 3º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelo órgão do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão da educação superior, ouvida a Câmara de Educação Superior, do Conselho Nacional de Educação, em processo administrativo próprio, ficando assegurado o direito de ampla defesa e do contraditório; § 4º Da decisão referida no § 2º deste artigo caberá recurso dirigido ao Ministro de Estado da Educação; § 5º O prazo de suspensão da abertura de processo seletivo de cursos será definido em ato próprio do órgão do Ministério da Educação referido no § 3º deste artigo”.

<sup>40</sup> “MEC ameaça punir 89 Cursos de Direito - ANGELA PINHO da Folha de S. Paulo, em Brasília 27/09/2007 - 02h31 Oitenta e nove de 510 cursos de direito avaliados pelo Ministério da Educação terão de passar por um processo de supervisão que pode acarretar em sanções que vão da redução do número de vagas até o fechamento por falta de qualidade. Esses cursos obtiveram notas 1 e 2, em uma escala de 1 a 5, no conceito ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes), que avalia o conhecimento dos universitários, e no conceito IDD, que indica o conhecimento que as instituições agregaram ao aluno. Pela primeira vez, o MEC fez um cruzamento do resultado do ENADE, que substituiu o provão, com os do exame da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), que há tempos criticava a qualidade dos cursos de Direito. Há mais de mil em todo o país, mas só metade foi avaliada. A conclusão foi que desses 89 cursos, 37 tiveram ainda índice de aprovação menor do que 10% no exame da OAB, requisito para que o bacharel em Direito possa

As críticas vão desde o fato de que o objetivo dos cursos de Direito é mais amplo (o que é até acertado, mas não explica os pífios resultados obtidos pelos alunos de tais instituições que voluntariamente prestaram o Exame de Ordem e foram reprovados) até o estapafúrdio argumento de que “*são alunos formados há muito tempo*”, como se ocorresse uma espécie de prescrição referente à responsabilidade (e isso sem descuidar dos aspectos morais da questão) dos dirigentes das instituições apontadas como de qualidade discutível e que, longe de justificar o resultado, o torna ainda mais acertado.

Em face de um momento em que temos 1.078 cursos de Direito no País, com o oferecimento de 223,2 mil vagas (e o número de vagas deve ser analisado com tanto cuidado como o número de instituições) e no qual o Estado de São Paulo conta com 229 cursos,<sup>41</sup> pensamos que o cenário em que foram efetuadas algumas críticas à crise do ensino jurídico parece – por contraste com a situação atual – quase um *período áureo* (notadamente nos anos setenta e oitenta do século passado, tais críticas versavam fundamentalmente a respeito da perda de prestígio dos profissionais do Direito nos centros de decisão política<sup>42</sup> e, por mais candentes e bem articuladas que fossem, ainda estavam distantes do gravíssimo momento pelo qual passam os cursos jurídicos nos dias de hoje),

---

advogar ou mesmo, ao menos no caso de São Paulo, inscrever-se em concurso público para a magistratura e para o Ministério Público. Segundo o MEC, os 37 cursos que têm avaliação ruim no ENADE e baixo índice de aprovação no exame da ordem oferecem cerca de 37 mil vagas por ano em seus vestibulares. Deles, 17 estão em São Paulo. O ministro Fernando Haddad disse que as instituições terão agora dez dias para mandar ao Ministério um diagnóstico de seus problemas e indicar as providências a serem tomadas. Caso a pasta não as considere suficientes, irá instaurar processo administrativo que poderá resultar no fechamento dos cursos o que poderá ocorrer antes de 2009, disse Haddad. Ele, porém, disse não acreditar que isso vá ocorrer. ‘Não penso que nenhuma instituição vá desafiar o MEC com base em dados tão eloquentes’. Sem citar nomes, Haddad referiu-se a uma faculdade no Rio de Janeiro que abre mil vagas por ano e só aprovou um aluno no exame da OAB. É o caso, de acordo com a lista divulgada pelo MEC, da Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas. Ele afirmou que quer ‘estretar laços’ com as instituições para que elas façam mudanças. E lembrou que nenhum curso de Direito já foi fechado por causa de má qualidade. Representante da OAB na entrevista coletiva em que os nomes foram divulgados, Marcelo Lavenère afirmou esperar que os alunos dos cursos considerados ruins cobrem suas instituições. ‘Eles estão sofrendo um processo de engabelação, porque estão pagando caro por um curso que não serve para nada, já que ele não vai ter nem a carteira da Ordem nem para prestar concurso público’. A OAB pressionava o MEC, desde o início do ano, a editar regras mais duras para a aprovação de cursos de Direito, uma vez que a pasta desconsiderou alguns pareceres da Ordem ao autorizar o funcionamento de novos cursos. A cada ano são autorizados, em média, 60 novos cursos de Direito no país. Provocado pela OAB, o Ministério antecipou em um ano o processo de avaliação dos cursos da área, que ocorreria no ano que vem. A OAB, por sua vez, pela primeira vez desde 2005 enviou os dados ao MEC”.

<sup>41</sup> Informação fornecida pela Comissão de Ensino Jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil, com base em dados do Ministério da Educação e divulgada em agosto de 2007.

<sup>42</sup> Em tal sentido, o importante trabalho de José Eduardo Faria, que destacava o fato de que “*a tarefa do ensino para o aluno é cumprida nestes termos: aprendido o ‘abc’ do processo e do Direito Civil, já está ele habilitado a viver de inventários e cobranças sem maior indagação. Ora, o jurista formado para esta função perde combatividade, sua crítica, sua consciência do papel social do Direito. É claro que este operário anônimo do Direito é necessário, mas por que deve ser inconsciente?*” (Cf. FARIA, José Eduardo. *A reforma do ensino jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1987. p. 37)

em que temas mais amplos – ainda que de igual ou até maior importância – podiam ser discutidos.

## Conclusão

Em nossa concepção, um sistema integrado como o Sinaes apresenta o potencial de nortear a construção de novas bases para a educação em nosso País, iniciando pela própria terminologia utilizada e que já era adotada pela Lei de Diretrizes e Bases e que, ainda que não esteja restrita aos cursos de Direito e envolva a avaliação institucional, propicia uma reflexão muito mais abrangente do que o debate restrito anteriormente ao ensino do Direito que, por vezes, olvidava da pesquisa e da extensão.

Mantivemos o termo “ensino” no texto, pelo fato de já ter sido consagrado pelo uso nos estudos de Direito Educacional, mas nada impede que, no futuro, repensemos o termo utilizado em tais estudos e comecemos a utilizar com maior frequência os ensinamentos oriundos de outras áreas do conhecimento.

Alguns dos autores aqui utilizados infelizmente já faleceram ou elaboraram seus trabalhos antes da edição da Lei n. 10.861/04, sendo que alguns textos certamente seriam reescritos em decorrência do novo espírito – participante e democrático – de avaliação trazido pelo Sinaes e que consistirá não somente em uma política do governo atual, mas em uma política de Estado, pelo próprio consenso partidário que envolveu a aprovação da lei.

Em vigor desde 2004, paradoxalmente, o propósito transformador de tal lei ainda não foi plenamente compreendido e muitos de seus detratores a criticam muito mais por seus méritos do que por eventuais defeitos, o que denota a manutenção de um péssimo hábito (o “*não li e não gostei*”), acrescido de um novo que é ainda mais pungente da grave crise educacional: o “*li e não compreendi o que estava escrito*”, notadamente quando algumas instituições de ensino superior evidenciam que estão muito distantes de exercer o papel de colaboradoras na construção de um sistema verdadeiramente transparente.

Assim como é possível encontrar pontos de convergência na crise enfrentada pela educação jurídica e pela educação como um todo (e esse debate transcende a implantação do Sinaes), da mesma maneira encontramos aspectos convergentes na atuação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Em tal contexto, evidencia-se que não há, a exemplo das demais normas jurídicas, uma solução da norma pela norma, sendo sua efetivação um compromisso inafastável do Ministério da Educação e da sociedade civil, sendo duplo o papel da OAB nesse sentido, pois não há qualquer “reserva de mercado” ou “corporativismo”; mas, antes de tudo, a percepção de que a OAB é uma das mais atuantes representantes da sociedade

civil, daí o reconhecimento de que ela deverá atuar em conjunto com o INEP/MEC e fazer com que seja observado o verdadeiro sentido de “respeito à diversidade do sistema”.

Assim sendo, quando mencionarmos o princípio em questão, da maior importância no Sinaes, deveremos sempre ter em mente a responsabilidade que envolve sua interpretação, estando em plena consonância, como demonstramos, a Portaria n. 147, de 2 de fevereiro de 2007 (que exigiu, em seu art. 3º, I “*a demonstração da relevância social, com base na demanda social e sua relação com a ampliação do acesso à educação superior; observados parâmetros de qualidade; - diversidade do sistema Sinaes*”) com a Lei n. 10.861/04.

Não pretendemos aqui – de forma onipotente, como já mencionamos ao longo do texto – acreditar que a solução das reprovações maciças no exame da OAB e nos concursos públicos, bem como da crise do tradicional prestígio das profissões jurídicas - em tudo aviltadas – por anos de abertura desenfreada de cursos de Direito, possa ser revertida pela aprovação de novas normas jurídicas, mas sim pela efetivação das já existentes.

Em suma, o esforço não se esgota na aprovação do texto pelo legislador e ainda que tenhamos mencionado que o Sinaes constitui uma política de Estado e não uma política de Governo, será justamente sua implementação pelo Poder Executivo por meio do Ministério da Educação, que demonstrará o compromisso democrático e republicano apregoados quando da aprovação da Lei n. 10.861/04.

Em nossa concepção, tal compromisso tem sido efetivado por meio de uma abertura no sistema para sua implementação – o que ocorreu em muitos momentos até aqui, notadamente pela possibilidade de indicação de avaliadores externos por cada instituição de ensino superior, o que possibilita que os avaliadores – que sempre participam de avaliações fora de seu Estado de origem – compartilhem suas experiências – tanto formal (por meio da Comissão Própria de Avaliação – CPA, da qual muitos fazem parte em sua instituição) como informalmente.

Da mesma forma, é possível que os pontos convergentes existentes na visão do Ministério da Educação e da Ordem dos Advogados do Brasil, essencialmente democráticos e em nada elitistas – signifiquem concomitantemente um ponto de resistência a interesses que, em sentido oposto, nada têm de altruístas – desde a proposta absurda de extinção do Exame da Ordem sob o argumento da “liberdade de exercício profissional” – até uma visão distorcida das funções de uma instituição de ensino superior, demonstrada pela histórica reação diante de resultados adversos e que comprometem interesses empresariais (aos quais, insistimos, não somos contrários, o que não é admissível é o total descompromisso com o próprio serviço que é oferecido, ainda que analisássemos a questão sob o enfoque exclusivo das relações de consumo).

Condutas de tal natureza vitimam não apenas os operadores do Direito, mas toda a sociedade e só visam defender a abertura desenfreada de faculdades de Direito sem

qualquer controle, pois até os próprios alunos – ainda que não existisse um Exame de Ordem – reclamariam da precária formação recebida, ainda que por um baixo custo.

Nessa esteira de reflexão, o momento é dos mais oportunos para a conjugação de esforços entre o INEP/MEC e a OAB, no qual divergências pontuais podem e devem ser afastadas em prol do escopo comum da obtenção da qualidade de ensino.

Os instrumentos previstos pelo Sinaes, tais como o Exame Nacional de Desempenho Estudantil (Enade), podem e devem ser utilizados para uma ampla aferição das condições dos cursos, até porque o Sinaes foi além da visão de que só o aluno era avaliado (de certo modo transmitida pela imprensa, pois mesmo o antigo Exame Nacional de Cursos também admitia outros meios de avaliação, ainda que de forma limitada em comparação com o método de avaliação instituído pelo Sinaes) e não excluem a utilização de outros meios, como os resultados nos Exames da Ordem e também em concursos públicos, não sendo justificável alegar que, face ao reconhecimento da diversidade do sistema e ao caráter amplo da formação jurídica tais critérios não deveriam ser utilizados.

Tais argumentos, que nada têm a ver com uma interpretação razoável da Lei n. 10.861/04 e das normas infralegais que regem o curso de Direito, colidem frontalmente com o objetivo de uma avaliação ampla da Educação Superior no Brasil.

São Paulo, março de 2008.

## Referências

CARVALHO, Irene Mello. *O processo didático*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

COLLAÇO, Flávio Roberto; NEIVA, Claudio Cordeiro. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SIEESP). Disponível em: <<http://www.semesp.org.br/sinaes.php>>. Acesso em: 19 out. 2007

FARIA, José Eduardo. *A reforma do ensino jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1987.

FAZENDA, Ivani. *Interdisciplinaridade: qual o sentido?* São Paulo: Paulus, 2003.

FRAGALE FILHO, Roberto. OAB recomenda: como integrar as diversas dimensões da avaliação dos cursos jurídicos. In: OAB recomenda: um retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB: Conselho Federal. p. 113-133, 2001.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 31. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Ensino jurídico no Brasil: desafios para o conteúdo da formação profissional. *Anuário ABEDI*, Florianópolis, ano. 1, n. 1, p. 41-62, 2003. Florianópolis

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Faculdades de direito ou fábricas de ilusões?* Rio de Janeiro: IDES: Letra Capital, 1999.

KIPPER, Aline. O discurso jurídico na sala de aula: convencimento de um único paradigma. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Ensino jurídico para que(m)?* Florianópolis: Boiteaux, 2000. p. 65-74

LAFER, Celso. Formação e visão de professor: discurso de posse como professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 07 de agosto de 1989. In: \_\_\_\_\_. *Ensaio Liberais*. São Paulo: Siciliano, 1991.

MARTINS, Vicente. *Constituição de 1988 e seu artigo 206: ensino e educação*. Disponível em: <<http://www.eduquenet.net/ensinoeducacao.htm>>. Acesso em 10 ago. 2007.

MEDINA, Paulo Roberto Gouvêa. A OAB e os padrões de qualidade do ensino jurídico. *Anuário ABEDI*, Florianópolis, ano. 1, n. 1, p. 29-40, 2003.

NAVAJAS, Ana Maria. *Avaliação institucional: uma visão crítica*. São Paulo: Unimarco, 1998.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Ensino do direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino*. Florianópolis: Boiteaux, 2002.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. *Novo currículo mínimo dos cursos jurídicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SANT'ANNA, Ilza Martins. *Por que avaliar? Como avaliar?* Critérios e instrumentos. Petrópolis: Vozes, 1995.

SANTOS, Milton. *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002.

SINAES – *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação*. 3. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.